

Правовое регулирование государственных продовольственных резервов: историко-правовой аспект

Не так давно исполнился год с момента появления на свет одного из базовых документов современной российской государственности. Как известно, 30 января 2010 г. Президент России Д. Медведев подписал Указ «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации»¹. Это событие отразило перспективу перехода нашей страны в качественно новое для неё состояние — продовольственной самодостаточности. Несомненно, на этом пути предстоит преодолеть ещё немало разного рода проблем, но концептуально важный шаг уже сделан.

Необходимо отметить, что принятая Доктрина подвела итог многолетних дискуссий и, наконец-то, дала учёным и практикам ответы на вопросы, касающиеся как теоретических, так и материальных основ проблемы продовольственной безопасности. Следует напомнить, что продовольственная безопасность Российской Федерации определена в Доктрине «одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны в среднесрочной перспективе, фактором сохранения ее государственности и суверенитета...» При этом, что следует особо выделить, основными условиями продовольственной безопасности государства признаётся совокупность двух взаимообусловленных факторов, являющихся её гарантами, — стабильности внутреннего производства, а также наличия необходимых резервов и запасов.

Такая постановка вопроса подчёркивает прямую зависимость продовольственной безопасности страны от наличия и состояния «подушки безопасности» в виде стратегических запасов продовольствия. Это справедливо, ибо весь исто-

* Старший научный сотрудник Поволжской академии государственной службы имени П. А. Столыпина, кандидат юридических наук, доцент.

¹ Собрание законодательства РФ. 2010. № 5. Ст. 502.

рический опыт России подтверждает необходимость наличия государственных резервов и важность умения управлять ими. Реалии таковы, что неурожайный год для нашей страны — это обычное явление, а примерно раз в пять лет наступает засуха, подобная произошедшей этим летом.

Неурожайный год, как правило, приводит к недостатку каких-либо продуктов, обуславливая возникновение определённой напряжённости с продовольственным снабжением. Сочетание нескольких негативных факторов может привести к опасной зависимости от зарубежных поставок продовольствия. Но угроза продовольственной безопасности не наступит, если в распоряжении государства имеются достаточные резервы. В то же время заметим, что систематическое использование государственных резервов без должного воспроизводства приведёт к их исчерпанию, что в условиях установившейся продовольственной зависимости явится уже угрозой продовольственной безопасности.

Отсюда со всей неизбежностью вытекает необходимость установления на законодательном уровне должных объёмов продовольственных резервов, правовых гарантий их реального образования, определения критического порога их использования, создания надёжного механизма восполнения и обновления запасов, эффективного управления, рационального территориального размещения и пр. По сути, речь идёт о необходимости формирования стратегически важного правового сегмента.

Вопросы, связанные с резервами, естественным образом относятся к категории государственных тайн, информация о них закрыта. Однако, учитывая, что с начала 1960-х гг. и вплоть до недавнего времени наша страна плотно «сидела» на игле импортной продовольственной зависимости, сегодня можно предположить отсутствие должного уровня правового регулирования. В этой связи представляется необходимым обратить внимание на некоторые весьма актуальные правовые аспекты проблемы, несомненно, требующие внимания законодателя.

Прежде всего, следует обратить внимание на то, что сегодня в законодательстве не решён вопрос о пространстве продовольственной безопасности. Такой, казалось бы, незначительный правовой пробел может иметь серьёзные последствия. Дело в том, что он создаёт предпосылки для появления идей, которые обосновывают необходимость создания некоей «региональной продовольственной безопасности».

С точки зрения методологии вопроса категория «продовольственная безопасность» может применяться исключительно для обозначения проблемы в государственном масштабе. На региональном же уровне речь может идти лишь о продовольственном обеспечении.

Такой подход обоснован тем, что временные перебои с продовольствием в отдельно взятом регионе (например, снежные заносы, засуха, паводок, землетрясение и пр.) могут нарушить уровень продовольственного обеспечения местного населения, но это ещё не свидетельствует об угрозе продовольственной безопасности. Более того, эти перебои как раз и будут устранены именно средствами национальной системы продовольственной безопасности — переброской в пострадавший регион по сохранившейся части транспортной системы государственных резервов и организацией их распределения.

Более важен практический аспект постановки вопроса о региональной продовольственной безопасности. Представляется, что придание проблеме регионального характера имеет определённый политический подтекст, ведёт к нарушению принципа федерализма. На практике создание продовольственной «зачапки» субъектом Федерации неизбежно приведёт к необходимости её отчуждения, выделения каким-то образом из общегосударственного резерва. Несмотря на то, что это экономически

затратно и технически не всегда возможно, это ещё и политически опасно, ибо в конечном счёте открывает путь к сепаратизму. Это равносильно созданию собственных вооружённых формирований или денежной системы в субъекте Федерации.

В то же время протяжённость нашей страны такова, что даже при всей современной глобализации продовольственного рынка не может быть идентичным продовольственное обеспечение в географически удалённых регионах, различающихся традициями питания, доходами на душу населения и стоимостью продуктов, количеством и качественным ассортиментом продовольственного набора. Поэтому недостаточное наличие какого-либо продукта в продовольственной корзине может быть совершенно незаметным для жителей одного региона, но достаточно болезненным для другого. Следовательно, региональный аспект непременно должен быть отражён в государственном плане обеспечения продовольственной безопасности страны.

Таким образом, исходя из того, что функция обеспечения продовольственной безопасности населения должна принадлежать исключительно государству, мы выходим на принципиальное условие, требующее прежде всего высочайшей степени политической ответственности — государственная продовольственная гарантия должна постоянно и «незримо присутствовать» в регионах и чётко проявляться в чрезвычайных обстоятельствах. Она должна основываться на законодательно установленном порядке доступа регионов к общегосударственным запасам, играющим роль стабилизирующего фактора.

Сегодня необходим исчерпывающе детализированный регламент функционирования системы государственных продовольственных резервов, предусматривающий не только режим их использования и обновления, но и механизм восстановления, определение конкретных сроков, источников, средств и контроля. Наконец, учитывая намечившееся восстановление масштабного зернового экспорта, нужно установить абсолютную приоритетность восполнения государственных запасов перед экспортными интересами. Эти вопросы требуют незамедлительного внимания законодателя.

Несвоевременность или неполнота разработки указанного правового обеспечения будет чревата самыми тяжёлыми последствиями. К сожалению, история отечественного государства уже располагает негативным опытом недооценки законодателем поставленных вопросов. Он был получен в ещё 1920-х гг., причём в схожих условиях, связанных с подъёмом многоукладной экономики¹.

Тогда, как и сегодня, хозяйственную политику раздирали сложные внутренние противоречия. На одном полюсе было понимание необходимости страховки от нового голода, и потому закладывались материальные слагаемые того, что спустя десятилетия получит название «продовольственная безопасность». На другом — очевидная потребность воссоздания и модернизации отечественной промышленности, что требовало экспорта хлеба. Анализ практики государственного строительства тех лет выявляет причины драматической развязки, произошедшей на рубеже 1920—30-х гг., и служит серьёзным предостережением от повторения прежних ошибок.

Так, сразу же после голода в нашей стране были восстановлены разработки методик расчёта норм душевого потребления продовольствия². На их основе в феврале 1923 г. был впервые поставлен вопрос о создании государственных хлебных резервов³. К концу года государственные хранилища получили первые 12 млн пу-

¹ См.: Кузин В. Н. К постановке проблемы продовольственной безопасности в СССР: историко-правовой аспект // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2009. № 2. С. 32—41.

² См.: Опыт исчисления посевных площадей и с.-х. продукции в 1913—21 гг. // Сельское и лесное хозяйство. 1922. № 9—10. С. 45—74.

³ См.: Кондратьев Н. Д. Относительное падение хлебных цен // Избранные сочинения / ред. колл. Л. И. Абалкин и др.; сост. В. М. Бондаренко, В. В. Иванов, С. Л. Комлев и др. М., 1993. С. 364.

дов хлеба. Но одновременно уже с начала заготовительной кампании 1922/23 хозяйственного года зазвучали настойчивые призывы к экспорту¹. В итоге 55 млн пудов хлеба было продано за границу².

Таким образом, в конце 1923 г., в условиях нормального снабжения населения продуктами, начались экспортные поставки и зародились государственные хлебные резервы. Для этого была образована сеть государственных зернохранилищ, а с января 1924 г. началось формирование правовых основ их деятельности³. Можно говорить об установившемся в этот период паритете между двумя взаимозависимыми хозяйственными задачами. Однако правовое оформление проблемы должного развития не получило — ни объёмы запасов, ни допустимая величина экспорта хлеба законодательно установлены не были.

Хороший урожай 1923 г. вселял определённую уверенность в хлебном достатке. Поэтому наряду с видами на рост хлебного экспорта в прессе обсуждалась и необходимость наполнения государственных резервов⁴. В апреле ЦИК и СНК СССР утвердили перечень элеваторов и зерноскладов, признанных имеющими государственное значение⁵. Но уже в конце мая этот перечень был дополнен Новороссийским, Ростовским, Николаевским, Одесским, и Ленинградским припортовыми элеваторами, ориентированными на вывоз зерна. Принятые документы свидетельствуют не только о развитии материальной базы продовольственных резервов, но и о подготовке хлеба к массивному экспорту. Не случайно в мае 1924 г. было объявлено о том, что годовой вывоз хлеба достиг уже 225 млн пудов хлеба⁶. Это означало, что сбалансированное решение народнохозяйственных задач прервалось, наметилось неоправданное увлечение экспортом.

Причём незначительные резервы пришлось использовать уже в конце лета 1924 г. В ряде мест, поражённых засухой, уровень цен оказался панически высоким. Своевременный ввоз хлеба в поражённые районы, его продажа по твёрдым ценам и семенная помощь оказали значительное давление на рыночные цены, послужили стабилизирующим фактором. Это важный позитивный опыт нэп. Однако скудные запасы при этом были израсходованы.

К осени конъюнктура внешнего хлебного рынка сложилась неудачно, мировые запасы превышали прошлогодние значения, а внутренние цены достигли предела рентабельности экспорта. Несмотря на это, в прессе всё разгонялись экспортные «аппетиты», а о резервах речь уже не шла⁷.

Рентабельность экспорта требовала понижения закупочных цен. Вместо борьбы с колоссальными издержками и потерями началось административное давление. Низкие закупочные цены превратились в выраженный отрицательный фактор. Хлеб потёк к частнику, предлагавшему более выгодные условия. В новый календарный год государство вступило без достаточных запасов ржи, пшеницы и овса и оказалось вынужденным пополнять эти запасы в зимние и весенние месяцы, покупая хлеб уже по высоким рыночным ценам.

¹ См.: Урожай 1922 г. // Сельское и лесное хозяйство. 1922. № 9–10. С. 5.

² См.: Белонов С. Проблема грузооборота по перспективному плану железнодорожного транспорта на пятилетие 1923/24–27/28 гг. // Плановое хозяйство. 1924. № 6. С. 3–17.

³ См.: Сборник декретов, постановлений и приказов по народному хозяйству, опубликованных за январь 1924 г. М., 1924. № 4. Ст. 12.

⁴ См.: Наше внешнее и внутреннее положение / сост. В. Глыбов. М., 1924.

⁵ См.: Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства Союза ССР. М., 1924. № 55. Ст. 540.

⁶ См.: XIII Съезд РКП(б). Стенографический отчёт. М., 1963. С. 792.

⁷ См., например: Вайнштейн А. Л. Перспективы нашего хлебного экспорта в 1923–24 г. // Сельское и лесное хозяйство. Книга двенадцатая. М., 1924.

С января по март 1925 г. вывозились только второсортные хлеба, пшеница в экспортных поставках отсутствовала. В результате программа экспорта провалилась, более того, в апреле пришлось завезти 21365 т, причём в полтора раза дороже осенних цен рынка¹. Отсутствие резервов дорого обошлось бюджету.

Однако, несмотря на это, низкие государственные закупочные цены на зерно умышленно сохранялись весь 1925 г. В конце года стало очевидным, что снова не удастся наполнить государственные резервы и выполнить экспортные планы. Хлебозаготовки 1924/25 г. оказались на 140 млн пудов меньше предполагаемых. Положение осложнялось ещё и тем, что от предыдущего года никакого запасного фонда не осталось. На поставки же хлеба нового урожая уже были заключены договоры, получены кредиты. Поэтому осенние заготовки в значительной части пошли на экспорт. Внутренний рынок вновь оказался ненасыщенным, образовать запасной хлебный фонд в 1925 г. снова не удалось.

К январю 1926 г. плановые поступления сократились настолько, что вновь замаячила угроза голода. В этой ситуации продовольственные резервы стали осознаваться как важнейший элемент жизнеобеспечения страны. В апреле 1926 г. И. Сталин заявил: «Жить и работать теперь без резервов нельзя»². Его поддержал и очередной Пленум ЦК ВКП(б)³. Но, несмотря ни на что, реальные меры по созданию государственных резервов не принимались ни материальные, ни правовые. Так, в конце апреля 1926 г. ЦИК СССР рассмотрел представленный СНК проект единого государственного бюджета Союза ССР на 1925/26 бюджетный год. На государственные продовольственные резервы расходы в нём не предусматривались⁴.

Только в январе 1927 г. СНК СССР принял Положение «О постоянном государственном хлебном фонде»⁵. (Отметим, что с этого постановления началось формирование правовой базы Государственного хлебного фонда.) В мае в бюджете страны появилась специальная статья — «Расходы на образование государственного хлебного фонда Союза ССР». Но количественные показатели резервов установлены так и не были.

22 июля 1927 г. СТО определил предварительные контрольные цифры по плану хлебозаготовок 1927/28 г. Вновь констатировалась лишь необходимость создания Госхлебфонда. Затем 27 июля было принято новое постановление СТО «О директивах на хлебную кампанию 1927/28 г.». В разделе, посвящённом использованию хлеба и снабжению внутреннего рынка, снова говорилось о необходимости образования государственного хлебного фонда⁶. Однако объёмы, источники, сроки пополнения резервов определены по-прежнему не были. По сути, просто штамповались очередные решения, никого и ни к чему не обязывающие.

Уже к сентябрю первый поток хлеба от нуждающихся в деньгах бедняков и середняков иссяк. С октября ход хлебозаготовок упал. К концу года ситуация стала критической: по сравнению с прошлым годом государство недополучило 128 млн

¹ См.: Громан В. Г. Годовой обзор народного хозяйства за 1924–25 г. // Плановое хозяйство. 1925. № 12.

² Сталин И. В. О хозяйственном положении Советского Союза и политике партии // Сочинения. М., 1948. Т. 8. С. 127.

³ См.: Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Сборник документов за 50 лет. 1917–1967 гг. : в 5 т. М., 1967. Т. 1. С. 516.

⁴ Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза ССР. 1926. № 30. Ст. 188.

⁵ Собрание Законодательства Союза ССР. 1927. № 5. Ст. 49.

⁶ Собрание Законодательства Союза ССР. 1927. № 14. Ст. 48.

пудов. Резервов не было, перебои с хлебом в государственных магазинах привели к росту цен на рынке. Подорожание зерна вызвало подорожание продуктов животноводства. Началась цепная реакция. Произошёл резкий скачок рыночных цен¹.

Но даже в такой ситуации приоритет экспортных планов сохранялся. Для обеспечения ключевых поставок Политбюро ЦК ВКП(б) в сентябре 1927 г. было вынуждено внутри страны ввести употребление смешанной муки вместо пшеничной. Однако заготовленного хлеба не хватило даже для снабжения городов и армии, пришлось импортировать 15 млн пудов пшеницы.

Документы, прежде имевшие гриф «совершенно секретно», показывают, что в хлебозаготовительной кампании 1927/28 с/х года план экспорта составлял 130 000 000 пудов. При этом «в госхлебфонд по плану было намечено сдать 50 000 000 пуд. хлебопродуктов, причём максимальное количество госхлебфонд имел к 1 января, когда для него было забронировано до 24 000 000 пуд»². Достигнув максимального значения всего в 24 млн пудов, государственные запасы стали таять.

К концу 1928 г. разбалансированность народного хозяйства стала очевидной. Так, в сентябре 1928 г. был принят бюджет РСФСР на 1928/29 бюджетный год. Финансирование по статье «Образование особого резерва» уже не предусматривалось! Не выделялись финансы и по разделу «Хлебный фонд»³. Это означало, что надежды на экспорт хлеба не оправдались, и средств на решение зерновой проблемы не оказалось.

В апреле 1929 г. даже партийная печать была вынуждена констатировать: «...старая социально-экономическая база товарного зернового производства в значительной своей части разрушена, новая же база в лице коллективного хозяйства и совхоза, ещё не создана... крестьянское население потребляющих губерний вынуждено прибегать к самозаготовкам, как к единственной доступной форме приобретения хлеба»⁴. В условиях разрушенного сельского хозяйства едва зародившиеся начала системы продовольственной безопасности страны получить развитие не могли. Страховки в виде продовольственных резервов не оказалось, и внутрихозяйственная ситуация вышла из-под контроля. Представляется, что и по этой причине выход из положения пришлось искать в «крутом переломе» 1929 г.

Таким образом, историко-правовой анализ различных источников показывает, что в нашей стране уже в 1920 годах отчётливо осознавалась проблема продовольственной безопасности, были намечены подходы к её решению. Однако неразвитость правоотношений в условиях безусловного доминирования идеологических догм и административного начала привела к глубокому хозяйственному катаклизму, что обусловило поиски волевого решения.

Исторический опыт нэп предупреждает нас об опасности правового нигилизма на государственном уровне. Он свидетельствует о том, что должна быть создана стабильная, всесторонне взвешенная, национально ориентированная нормативно-правовая база деятельности отечественного АПК. Но одновременно с этим необходимо уделить предельное внимание созданию материальных и правовых основ функционирования государственных продовольственных резервов. Сегодня важно твердо усвоить уроки прошлого.

¹ См.: *Осокина Е.* За фасадом «сталинского изобилия»: распределение и рынок в снабжении населения в годы индустриализации. 1927–1941. М., 1999. С. 48.

² Трагедия Советской деревни. Коллективизация и раскулачивание. 1937–1939. Документы и материалы : в 5 т. / под ред. В. Данилова, Р. Маннинг, Л. Виолы. М., 1999. Т. 1. С. 94.

³ См.: Государственный бюджет РСФСР на 1928/29 бюджетный год с объяснительной запиской. М., 1928.

⁴ *Мудрик М.* К вопросу о природе современных рыночных затруднений // *Большевик*. 1929. № 7. С. 13.